

현안분석 2015-14

해양공간계획제도 도입을 위한 법제 연구

최 환 용

현안분석 2015-14

해양공간계획제도 도입을 위한 법제 연구

최 환 용

해양공간계획제도 도입을 위한 법제 연구

The Legal Study for Marine Spatial
Planning System

연구자 : 최 환 용(연구위원)
Choi, Hwan-Yong

2015. 11. 30.

요약문

I. 배경 및 목적

- 해양생태계가 가지는 중요성에 비추어 해양의 이용 및 개발이 증가함에 따른 해양생태계의 보전과 해양의 이용 및 개발간의 조화를 꾀하기 위한 많은 노력들이 전개되고 있음.
- 특히 영국이나 미국 등 선진국에서는 해양을 3차원적 공간으로 파악하여 해양생태계의 보전과 해양의 이용과 개발간의 균형을 확보하려는 정책수단으로 해양공간계획(Marine Spatial Planning)을 책정하고, 용도구역제(Zoning)를 도입하고 있거나 도입을 추진하고 있음.
- 현행 우리나라의 법제도에서 해양을 공간적 관점에서 관리하는 제도로는 연안해역을 중심으로 하는 용도해역제, 해역적성평가 제도가 있으나 해양생태계를 고려하지 않고 있으며, 해양공간의 이용과 관련된 인허가제도는 특정개발행위를 대상으로 하고 있어서 통합적 공간관리체계가 미흡한 상황임.
- 따라서 본 연구에서는 해양의 지속가능한 이용을 위해서는 생태계에 기반한 새로운 해양공간 통합관리체계를 구축할 필요성에 대응하면서, 각각의 해양공간관리제도간 유기적인 연계성을 확보하면서 해양공간관리체계를 제도적으로 구축하기 위한 방향 정립을 목적으로 함.

II. 주요 내용

- ‘해양공간계획’이란 해양을 연결하는 육지, 나아가 해양의 상공에서 해저까지 3차원의 공간으로 파악하여 다양하게 전개되는 해양의 이용과 개발 및 해양생태계의 보호를 목적으로 하는 종합적인 해양관리수단이라고 정의됨.

 - 유네스코 정부간 해양학위원회(UNESCO Intergovernmental Oceanographic Commission)는 해양공간계획에 대해서 “정치적 접근에 의해서 특정된 생태계, 경제, 사회적 목표를 달성하기 위하여 공적으로 행하는 해양공간에서의 인적 활동의 시간적, 지리적인 배분이라 정의함.

- 영국과 미국에서는 법적 근거 아래 해양공간계획을 수립하고 있으며, 해양공간계획을 수립하는 과정에서 이해관계자의 참여를 보장하고 있음.
- 영국과 미국의 해양공간계획은 해양에 관한 정보를 일원화하고, 이를 해양을 이용하고자 하는 이해관계자에게 제공하는 단순한 정보제공형 계획이 아니라 해양공간계획을 통해서 해양자원의 개발 등 해양이용과 해양의 보전이라는 두 가지 상충되는 이해관계를 조정하려는 정책적 목적을 가지고 있다고 평가할 수 있음.
- 일본의 해양관리제도는 우리나라와 유사하게 여러 법령에 분산되어 있기 때문에 이를 통합적으로 관리하기 위한 법령의 제정 등이 곤란하기 때문에 해양공간계획과 같은 통합적 해양관리를 위한 제도 도입이 어려움.

- 해양공간계획은 해역의 법적, 지리적, 문화적인 이해관계(관할주체, 소유권)를 수치적인 지리적 구분(관할권의 경계선)과 더불어 파이프라인, 양식장, 인공어초, 중요항로, 해저유적 등 이용상황과 시설의 해역관리 주체와 그 법적 근거를 명확히 할 목적으로 작성되기 때문에 이를 통해서 장래에 해양의 이용 수요에 대응하면서 효율적으로 해양보전이라는 목적을 달성할 수 있을 것으로 기대됨.
- 우리나라의 연안, 해양환경, 해양생태계 등에 관한 법령체계와 항만법, 수산업법, 해상교통에 관한 법제 등 해양의 이용에 관한 법령체계를 ‘해양공간계획’체계에 통섭하기에는 해결해야 할 과제들이 많음.
- 이러한 과제들을 해결하기 위해서는 (가칭)「해양공간관리 및 계획에 관한 법률」과 같은 새로운 법률을 제정하는 것이 바람직하나, 이 또한 해양수산부내의 항만·수산 등 관련 법령과 계획체계의 통합 내지 연계를 확보하기가 어렵고, 다른 기관이 보유하는 해양 관련 법령과의 연계 확보 곤란 등 문제가 있음.
- 현실적인 문제점을 고려했을 때 「해양수산발전기본법」을 개정하여 해양공간계획의 수립근거, 절차와 이해관계자의 참여 보장 등 핵심적인 요소만을 제도화하고, 해양공간계획을 통한 해양관리의 편익을 입증함으로써 향후 국민적 공감대와 새로운 법률의 제정을 준비하는 것이 바람직함.

Ⅲ. 기대효과

- 해양공간의 지속가능한 이용을 위한 계획적·통합적 관리체계 구축에 기여함.

- 개별·분산적으로 관리되어온 해양공간을 통합적이면서 계획적으로 관리할 수 있는 제도적 기반 형성에 기여함.
- 육상중심의 국토관리를 보완하여 해양을 공간적으로 파악하여 지속적으로 이용가능하도록 하는 이론적 기반 조성함.

▶ 주제어 : 해양공간관리, 용도해역제, 해양생태계, 해역적성평가, 해역이용형의

Abstract

I . Background and Purpose

- A great deal of efforts have been made in order to promote harmony between the conservation of the marine ecosystem and the use and development of oceans in response to the increasing use and development of oceans in view of the importance of the marine ecosystem.
- In particular, the United Kingdom, the United States, and other advanced countries have established a Marine Spatial Planning system as a means for the policy to ensure the balance between the conservation of the marine ecosystem and the use and development of oceans by considering oceans as tridimensional spaces and have introduced, or promote to introduce, a zoning system.
- Under the current legal system in the Republic of Korea, although the coastal zoning system and the suitability assessment system mainly for coastal waters have been implemented to manage marine areas from a spatial perspective, the marine ecosystem has not been taken into consideration in such systems. Moreover, the system for authorization and permission for the use of marine spaces lacks a comprehensive spatial management system, and the objective of the system is merely to regulate specific development activities.

- Therefore, this study aims at establishing a direction for establishing a system for the management of marine spaces in a systematic manner, while ensuring the organic connectivity among systems for the management of marine spaces in response to the necessity for establishing a new integrated system for the management of marine spaces, focused on ecosystem for sustainable use of marine areas.

II. Main Contents

- “Marine Spatial Planning” is defined as a means implemented for comprehensive management of marine areas for the purposes of the use and development implemented in various forms in marine areas and the protection of the marine ecosystem by considering the land adjacent to the sea and the air above the sea, as well as the sea floor, as a tridimensional space.
- The UNESCO Intergovernmental Oceanographic Commission defines Marine Spatial Planning as “a public process of analyzing and allocating the spatial and temporal distribution of human activities in marine areas to achieve ecological, economic, and social objectives that usually have been specified through a political process.”
- The United Kingdom and the United States have formulated marine spatial plans based on an established legal authority and guarantee stakeholder’s participation in the process of formulating such marine spatial plans.

- It can be said that the Marine Spatial Planning system in the United Kingdom and the United States is not a planning system merely for consolidating information about oceans and providing information to stakeholders who intend to use marine areas but has a purpose as a policy to adjust conflicting interests between the use of oceans, including the development of marine resources, and the conservation of oceans through the Marine Spatial Planning system.
- The systems for the management of marine areas in Japan are dispersed over many statutes, similar to those in the Republic of Korea, and Japan has difficulties in introducing a system for comprehensive management of marine areas, such as Marine Spatial Planning, because it is difficult to legislate statutes for comprehensive management.
- Marine Spatial Plans are formulated with objectives to determine numerical geographic divisions (boundaries of jurisdiction) in regard to legal, geographic, and cultural interests (competent authorities, ownership), specify the current situation of use, such as pipelines, fish farms, artificial fish-reefs, main sea routes, and underwater artifacts, and clarify authorities for the management of marine areas and the legal basis therefor, and thus it is expected to achieve the purpose of efficient conservation of oceans through Marine Spatial Plans, while meeting the demands for the use of oceans in the future.
- In Korea, there are many problems to be resolved in order to converge the “Marine Spatial Planning” system into the system of statutes regarding coasts, marine environment, marine ecosystem,

etc. and the system of statutes regarding the use of oceans, such as acts on ports and harbors, acts on fisheries, and legal systems for marine transportation.

- In order to resolve such problems, it is desirable to enact a new Act, such as the Act on the Management and Planning of Marine Space (tentatively titled), but it is difficult to secure integration and connection of statutes and planning systems for ports, harbors, fisheries, etc. in the Ministry of Oceans and Fisheries and it is impracticable to ensure interconnection with statutes regarding marine affairs within the jurisdiction of other agencies.
- Considering practical problems, it is recommendable to institutionalize key elements, such as the legal authority and procedure for the formulation of Marine Spatial Planning and the guarantee of stakeholder's participation, by amending the Framework Act on Marine Fishery Development and build up national consensus and make preparations for the enactment of a new act by proving benefits of the management of marine areas through Marine Spatial Planning.

III. Expected Effect

- Marine Spatial Planning will contribute to the establishment of a system for systematic and comprehensive management through sustainable use of marine spaces.
- Marine Spatial Planning will contribute to the formation of an institutional basis for a system for comprehensive and systematic

management of marine spaces, which have been managed individually and dispersively.

- Marine Spatial Planning will provide a theological basis for sustainable use of oceans by supplementing the management of homeland mainly focused on land and considering marine areas from a spatial perspective.

➤ Key words : Marine spatial management, coastal zoning system, Marine ecosystem, Suitability assessment of the coastal zoning system, Consultation on the use of coastal zones

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	15
1. 연구의 필요성과 목적	15
2. 연구의 범위 및 방법	16
(1) 연구의 범위	16
(2) 연구의 방법	17
제 2 장 해양공간계획의 개념과 선진국의 도입사례	19
1. 해양공간계획의 개념과 연원	19
(1) 해양공간계획의 개념	19
(2) 해양공간계획의 연원	21
2. 선진국의 해양공간계획에 관한 법제도	23
(1) 미 국	23
(2) 영 국	29
(3) 일 본	32
(4) 시사점	34
제 3 장 현행 해양공간관리제도의 현황과 문제점	35
1. 현행 해양공간관리제도의 현황	35

(1) 해양공간관리의 개념과 공간관리수단	35
(2) 현행 공간관리제도의 현황비교	38
2. 해양공간관리제도의 문제점	44
(1) 국토공간관리에서의 시사점과 해양공간관리의 문제점	44
(2) 해양공간관리의 대상이 되는 해양공간의 범위 불일치	44
(3) 해양공간관리수단과 관리주체의 분산	45
제 4 장 해양공간계획의 제도화 방안	47
1. 해양공간계획의 제도화 필요성과 정책적 활용 가능성	47
(1) 해양공간계획의 제도화 필요성	47
(2) 해양공간계획의 정책적 활용 가능성	48
2. 해양공간계획의 제도화 전제조건	49
(1) 용어의 변경 필요	49
(2) 전략환경영향평가제도와의 관계 정립	50
(3) 해양공간계획의 법적 성격에 대한 검토	51
3. 해양공간계획의 제도화 방안	52
(1) 해양공간계획 제도화에 포함되어야 하는 사항	52
(2) 해양공간계획 제도화의 구체적 방안	54
제 5 장 결 론	57
참 고 문 헌	59

제 1 장 서 론

1. 연구의 필요성과 목적

해양은 전 지구표면의 71%를 차지하고 있으며, 생물권의 생태학적 근간을 이루고 있으며, 물리·생물학적 과정을 통하여 지구의 기후를 조절한다¹⁾. 또한 해양은 지구 산소공급량의 1/3을 생산해 내면서 온실가스인 이산화탄소의 양을 조절하기도 한다²⁾. 또한 해양은 동물성 단백질의 공급원이면서 유전자원을 비롯한 자원의 창고와 같은 역할을 한다. 이러한 해양에서 최근 수산, 해상교통, 해양관광 등 전통적인 해양이용행위와 더불어 조력, 풍력, 해저광물, 해양생물자원 개발 등 새로운 이용행위가 증가하고 있으며, 규모 또한 커지고 있다.

해양생태계가 가지는 중요성에 비추어 해양의 이용 및 개발이 증가함에 따른 해양생태계의 보전과 해양의 이용 및 개발간의 조화를 꾀하기 위한 많은 노력들이 전개되고 있다. 특히 영국이나 미국 등 선진국에서는 해양을 3차원적 공간으로 파악하여 해양생태계의 보전과 해양의 이용과 개발간의 균형을 확보하려는 정책수단으로 해양공간계획(Marine Spatial Planning)을 책정하고, 용도구역제(Zoning)를 도입하고 있거나 도입을 추진하고 있다.

현행 우리나라의 법제도에서 해양을 공간적 관점에서 관리하는 제도로는 연안해역을 중심으로 하는 용도해역제, 해역적성평가제도가 있으나 해양생태계를 고려하지 않고 있으며, 해양공간의 이용과 관련된 인허가제도는 특정개발행위를 대상으로 하고 있어서 통합적 공간관리체계가 미흡한 상황이다.

1) 해양수산부·해양과학기술원, 한국해양환경 평가보고서, 2014.12, p.47

2) 해양수산부·해양과학기술원, 한국해양환경 평가보고서, 2014.12, p.33

좀 더 구체적으로 살펴보면, 연안용도해역제, 해역이용협의제도, 연안해역 적성평가, 해양조사 등 해양공간 관리제도가 산발적이면서 중첩적으로 추진되고 있으며, 특히 배타적 경제수역에 관한 공간관리제도는 존재하지 않는 상태이다.

최근 들어 조력발전, 해상풍력단지의 추진 등과 같은 재생에너지정책이나 항만정책, 연안역 관리정책 등 해양공간의 개발·이용시에 해양생태계 보전과의 갈등이 유발되는 사례가 빈발하고 있으나 통합적으로 갈등관리를 할 수 있는 관리수단이 존재하지 않아서 사회적 갈등이 발생하는 등 경제적 손실이 발생하기도 한다.

따라서 본 연구에서는 해양의 지속가능한 이용을 위해서는 생태계에 기반한 새로운 해양공간 통합관리체계를 구축할 필요성에 대응하면서, 각각의 해양공간관리제도간 유기적인 연계성을 확보하면서 해양공간관리체계를 제도적으로 구축하기 위한 방향 정립을 목적으로 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

(1) 연구의 범위

이 연구에서는 우선 최근들어 해양공간계획을 법제도로써 도입하고 있거나 도입이 추진되고 있는 미국, 영국, 일본 등 해양선진국의 추진 상황과 입법례 등에 대한 검토를 하고자 한다. 선진국의 해양공간관리에 관한 제도에 대한 분석을 통해서 우리나라에의 시사점을 도출하고자 한다.

다음으로 우리나라의 현행 해양공간관리제도의 현황과 한계를 살펴보고, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 같은 공간관리에 관한 유사입법례를 검토하고자 한다.

해양공간관리에 관한 제도나 해양에서의 행위제한에 관한 제도들은 「연안관리법」, 「해양환경관리법」, 「공유수면 매립 및 관리에 관한 법률」 등 해양수산부가 소관하는 법령 뿐 아니라 「습지보전법」, 「골재채취법」 등 해양수산부와 다른 부처가 공동으로 소관하는 법령에도 일부 포함되어 있다. 여기서는 개별적인 인허가제도를 포함하고 있는 법령들에 대한 검토는 제외하고, 공간관리로 볼 수 있는 제도들에 한정해서 그 현황을 살펴보도록 한다.

마지막으로 향후 해양의 통합적 공간관리를 위한 제도적 기반 형성에 대한 입법정책적 제언을 도출하고자 한다. 다만, 본 연구에서는 제도의 구체화된 입법안에 대해서는 제시하지 않는 것으로 하고자 한다.

(2) 연구의 방법

이 연구에서는 주로 문헌연구를 중심으로 하여 선진국의 해양공간관리에 관한 제도적 기반과 우리나라에의 시사점을 도출하고자 한다. 이 때 문헌연구는 선진국 관련 기관의 홈페이지 등 인터넷을 통해서 입수한 자료를 포함하는 것으로 한다.

다음으로 비교법적 연구방법론을 채용하고자 한다. 해양공간관리에 관한 계획적 수법, 즉 해양공간계획은 국가에 따라서 다양한 유형으로 등장하고 있으며, 각 국가의 상황에 적합한 형태로 제도화되고 있기 때문에 비교법적 연구를 통해서 우리나라의 상황에 적합한 유형의 해양공간계획제도를 도출해 내하고자 한다.

마지막으로 입법정책적 연구이다. 우리나라의 해양공간관리에 관한 제도의 현황과 한계 등을 검토하고, 해양공간관리의 제도화 필요성과 방향에 대한 입법정책적 제언을 도출하고자 한다.

제 2 장 해양공간계획의 개념과 선진국의 도입사례

1. 해양공간계획의 개념과 연원

(1) 해양공간계획의 개념

‘해양공간계획’이란 해양을 연결하는 육지, 나아가 해양의 상공에서 해저까지 3차원의 공간으로 파악하여 다양하게 전개되는 해양의 이용과 개발 및 해양생태계의 보호를 목적으로 하는 종합적인 해양관리수단이라고 정의된다.

해양은 지구의 70%를 차지하고 있으며, 인구의 50% 이상이 연안역에 살고 있으며, 주요한 산업시설이나 에너지 시설이 밀집되어 있는 공간이다. 그러나 이러한 광대한 공간은 인간의 생활공간과는 동떨어져 있으며, 해양으로부터 얻어지는 수많은 편익에 비해서는 그다지 관심을 받아오지 못했다. 왜냐하면 해양은 육상과는 달리 뛰어난 자정능력을 갖추고 있으며, 그 광대함으로 인하여 현재의 과학기술로 밝혀낼 수 없는 미지의 세계이기도 하기 때문이다.

그러나 과학기술의 발전은 해양의 이용과 개발 가능성을 점차 밝혀가고 있으며, 따라서 해양공간에 대한 종합적이면서 체계적인 “관리”가 필요하게 되었다. 즉 해양은 자유로운 공간이 아니라 관리되어야 할 공간으로 파악하여야 한다는 것이다. 최근 국제적으로 해양공간에 대한 종합적 관리수단으로 등장하고 있는 것이 이른바 “해양공간계획”(Marine Spatial Planning : MSP)이다.

유네스코 정부간 해양학위원회(UNESCO Intergovernmental Oceanographic Commission)는 해양공간계획에 대해서 “정치적 접근에 의해서 특정된 생태계, 경제, 사회적 목표를 달성하기 위하여 공적으로 행하는 해양공간에서의 인적 활동의 시간적, 지리적인 배분(a public process of

analyzing and allocating the spatial and temporal distribution of human activities in marine areas to achieve ecological, economic, and social objectives that usually have specified through a political process)”이라고 설명하고 있다³⁾.

해양공간계획은 단순히 생태계에 기반을 둔 해양관리의 도구가 아니라 해양의 지속가능한 이용과 해양보호를 균형있게 실시하기 위한 이해관계자의 조정기능을 가짐과 동시에 해양관리 실시를 위한 장기적 관점에 선 거시계획의 역할과 그것을 구체적인 정책결정의 과정에 투영한 실천적 방법론(Marine spatial planning is not an end in itself, but a practical way to create and establish a more rational use of marine space and the interactions among its uses, to balance demands for development with the need to protect the environment, and to deliver social and economic outcomes in an open and planned way)이라 설명된다⁴⁾.

또한 동 위원회는 해양공간계획을 적절하게 활용한다면 다음과 같은 이익을 얻을 수 있을 것이라고 제시하고 있다⁵⁾.

■ 생태계/환경 관련 이익

- 생물학적 및 생태학적으로 중요한 지역의 특정
- 계획적 의사결정에 포함되는 생물다양성 목표
- 인적이용과 자연과의 대립을 특정시키고 감소시킬 것
- 생물다양성 및 자연보호를 위한 공간의 할당
- 해양보호구네트워크의 계획을 위한 배경의 확립

3) http://www.unesco-ioc-marinesp.be/marine_spatial_planning_msp?PHPSESSID=fagtb18q52g3ftj1ogtvgu8b33(2015.10.25. 접속)

4) http://www.unesco-ioc-marinesp.be/marine_spatial_planning_msp?PHPSESSID=fagtb18q52g3ftj1ogtvgu8b33(2015.10.25. 접속)

5) http://www.unesco-ioc-marinesp.be/marine_spatial_planning_msp?PHPSESSID=fagtb18q52g3ftj1ogtvgu8b33(2015.10.25. 접속)

- 인적 활동의 축적에 따른 해양생태계에의 영향을 특정하고 감소시킬 것

■ 경제적 이익

- 동일 개발구역내에서 공존하는 이용의 특정
- 공존불가능한 이용간 분쟁의 감소
- 새로운 도전이라 볼 수 있는 인간활동(신기술 및 그에 부수하는 효과)를 계획하는 능력
- 인적활동의 조업중 안전성 향상
- 허가 및 면허 부여의 합리성과 투명성

■ 사회적 이익

- 공동체 및 시민참여의 기회
- 해양공간(특정이용을 위한 폐쇄구역, 보호구)의 할당결정에 의한, 육상공동체 및 경제에 대한 영향(고용, 이익의 분배 등)의 특정
- 문화유산의 특정과 보호 강화
- 해양이용에 관련한 사회적 및 정신적 가치의 특정과 보전

(2) 해양공간계획의 연원

미국을 비롯한 국제사회가 해양이 가지는 특성, 즉 다층적이면서 중층적으로 연결되어 있는 자연환경으로 3차원적으로 연속성을 가진 해양 생태계의 보호와 다양한 이해관계가 서로 얽혀있는 해역관리의 어려움을 인식하게 된 것은 2010년 발생한 멕시코만 원유유출사고로부터 출발한다.

미국 루이지나주 해양에서의 석유시추시설 Deepwater Horizon에서 발생한 해저원유사고로 유출된 원유량은 약 440만배럴이었다. 이는 1989년 알래스카 액손 발데스호 기름 유출사고 당시 유출된 기름량이 약 26만 배럴이었던 점에 비추어 엄청난 재난이었다고 평가된다.

2007년에 우리나라 태안에서 발생한 허베이스프리트호 충돌사고로 유출된 기름량은 12,547킬로리터로 피해해안선 길이가 167킬로미터, 피해주민은 약3만명, 피해액은 약 1조원으로 추정되는 것에 비해서도 그 규모는 엄청나다.

	멕시코만(2010년)	태안(2007년)
원 인	해상 유정 폭발	유조선 충돌
유출량	440만 배럴	
피해 해안선 길이	230km	167km
피해주민	10만명	3만명
피해액	12조원(추정)	1조원(추정)

출처 : 블로그 m.blog.naver.com(2015.11. 접속)에서 인용

멕시코만 원유유출사고는 유례없는 해양사고로 미국은 물론 국제사회 전체가 해양자원개발과 해양생태계의 보호라는 두 가지 해양관리의 과제를 동시에 균형 있게 달성하는 것이 어렵다는 인식에 직면하게 만들었다. 이 사고의 원인은 단순한 원유개발과정에서 수반된 해양오염에 그치지 않았으며, 바다라는 다층적, 중층적 연계를 가진 자연환경에서는 그 생태계 보전을 고려한 충분한 위기관리, 특히 취약한 해양환경을 보호하기 위한 안전망을 충분히 고려하지 않았다는 점에서 찾아볼 수 있다. 이 사고를 계기로 미국에서는 사고로부터 8개월 후인 2011년 1월에 BP Deepwater Horizon 사고조사위원회(National Commission on the BP Deepwater Horizon Oil Spill and Offshore Drilling)가 해저유전개발 관리에 관한 최종보고서를 제출하였다. 이 보고서에서는 이후의 해양관리에 있어서 경제적 이익과 환경보호의 균형을 조정할 필요성과 더불어 그 방법론으로서 해양공간계획이 유효하다는 점을 제시하였다. 즉, 다종의 해역이용관리를 담당하는 서로 다른 관할

부처간의 횡단적인 협의의 필요성뿐 아니라 종합적인 해양관리의 관점에서 해양공간계획의 실시를 제언하고 있다.

2. 선진국의 해양공간계획에 관한 법제도

(1) 미 국

미국의 해양공간계획은 앞서서도 언급했듯이 멕시코만원유유출사고를 계기로 설치된 부처간횡단적해양정책태스크포스(Interim Report of the Interagency Ocean Policy Task Force)가 작성하여 발표한 최종권고⁶⁾에서 그 출발점을 찾아볼 수 있다. 이 최종권고에서는 ① 연안, 해양, 오대호의 관리를 위한 국가정책, ② 지속적이며 높은 수준에서의 연안, 해양, 오대호 관련 쟁점을 조정하는 거버넌스체계의 강화, ③ 미국이 추구해야 하는 아홉가지 목표를 위한 실행전략, ④ 연안, 해양, 오대호 자원의 지속성과 보전, 경제활동, 이용자간 갈등과 폭넓고 통합적이며, 생태계에 기반한 접근방식을 효율적으로 체계화한 연안과 해양 공간계획(coastal and marine spatial planing : CMSP)의 틀에 관해서 각각 상세한 분석과 더불어 정책방향을 제시하고 있다⁷⁾.

최종권고에서는 해양공간계획에 관해서 “현행의 또 이후 예상되는 해양, 연안과 오대호의 이용을 분석하기 위하여 과학적이며, 포괄적, 순응적이면서 투명성이 높은 공간계획의 프로세스”이며, 이용자간의 분쟁, 환경영향의 저감등을 위하여 “다양한 형태 또는 분야의 활동에 최적의 해역을 특정”하도록 권고하고 있다⁸⁾.

6) Final Recommendations of the Interagency Ocean Policy Task Force, http://www.whitehouse.gov/files/documents/OPTF_FinalRecs.pdf(2015.10.20 접속)

7) Final Recommendations of the Interagency Ocean Policy Task Force, http://www.whitehouse.gov/files/documents/OPTF_FinalRecs.pdf(2015.10.20 접속), p.2~3.

8) Final Recommendations of the Interagency Ocean Policy Task Force, http://www.whitehouse.gov/files/documents/OPTF_FinalRecs.pdf(2015.10.20 접속), p.41

2010년 7월에 오바마대통령은 태스크포스의 최종권고를 받아들여 「해양, 우리들의 연안, 그리고 오대호의 관리」(Stewardship of the Ocean, Our Coasts, and the Great Lakes)라는 명칭의 대통령령(대통령령 제 13547)에 서명하였다⁹⁾. 이 대통령령 제1조에서는 국가해양위원회(National Ocean Council : NOC)를 신설하여 태스크포스의 권고를 실행하는 기관으로 하고, 해양, 연안, 오대호 생태계와 자원의 건강성을 보호하고 유지하며 복원하기 위한 국가정책을 수립할 것과 해양과 연안 경제의 지속성, 해양자원의 보존, 지속적인 이용과 접근에의 지원을 증진시키고, 기후변화와 해양오염사고에 대응하는 이해와 능력을 증진시키기 위한 관리정책을 채택할 것을 규정하고 있다. 그리고 연방, 주, 지방 정부 각각의 의사결정과정과 계획과정을 형성하고 개선하는 수단으로 해양공간계획의 발전에 대해서도 규정하고 있다. 이러한 해양공간계획은 해양, 연안과 오대호의 보존을 증진시키고 각 부문에 걸쳐서 지속적이며 다양한 이용을 계획하고 관리함으로써 통합적이며, 폭넓고, 생태계에 기반하면서, 유연하고 사전예방적인 접근을 가능하게 할 것이라고 규정함으로써 해양공간계획의 중요성을 선언하고 있다¹⁰⁾.

대통령령 제2조에서는 해양, 연안과 오대호를 건강하고 회복력 있도록 하기 위한 정책방향으로 다음과 같은 10가지 목표를 제시하고 있다.

- 해양·연안과 오대호의 건강성과 생물다양성을 보호, 보존 그리고 복원할 것
- 해양·연안과 오대호 생태계, 공동체와 경제력의 회복을 증진시킬 것
- 토지의 보존과 지속가능한 이용은 해양·연안과 오대호 생태계의 건강성을 증진시키는 방향에서 이루어질 것

9) <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/executive-order-stewardship-ocean-our-coasts-and-great-lakes>(2015. 10. 15. 접속)

10) <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/executive-order-stewardship-ocean-our-coasts-and-great-lakes>(2015. 10. 15. 접속)

- 해양·연안과 오대호에 영향을 미치는 결정에는 최적의 과학과 지식이 활용되어야 하며, 지구환경의 변화에 대한 이해, 적응에 대한 인간의 능력을 증진시킬 것
- 해양·연안과 오대호에 관한 지속적이며, 안전하고 생산적인 이용과 접근을 지원할 것
- 사회, 문화, 레크레이션과 역사적 가치를 포함한 미국의 해양유산을 존중하고 보호할 것
- 국제법에 따른 의무를 다하고, 권리와 관할권을 행사할 것,
- 지구생태계의 일부로서 해양·연안과 오대호에 대한 과학적 지식을 증진시킬 것
- 환경변화, 환경변화의 원인 그리고 해양·연안과 오대호에서 발생하는 인간활동에 대한 이해와 인식을 증진시킬 것
- 개선된 관리에 기초하여 해양·연안과 오대호의 가치에 대한 대중의 이해를 발전시킬 것

대통령령 제13547에 따라 설립된 국가해양위원회는 2011년과 2012년에 걸쳐서 실행계획의 초안에 대한 의견수렴을 거쳐서 2013년에 국가해양정책실행계획(National Ocean Policy Implementation Plan)을 공포하였다.

미국은 원칙적으로 연안 3해리까지를 주정부의 관할로 하고 그 이상의 해양은 연방정부의 관할로 하고 있다. 1972년 연안역관리법(Costal Zone Management Act of 1972, P.L. 92-583)에서는 주정부가 수립하는 연안역관리계획에 대해서는 연방정부가 보조금을 줄 수 있도록 규정하고 있었다. 이에 따라서 각 주정부는 연안역관리계획을 수립하고 실시해 왔다. 이에 대해서 새롭게 수립되는 해양공간계획은 기존의 프로그램, 파트너쉽 및 이니셔티브에 기초한 과제 그리고 그것들을 보완하는 과제에 대한 대책을 위해서 수립되는 것으로 설명되고 있다.

미국의 해양공간계획은 알래스카/북극해지역, 카리브지역, 오대호지역, 멕시코만지역, 중부대서양지역, 북동부지역, 태평양군도지역, 남대서양지역, 서해안지역의 9개 권역으로 구분되며 각각에 지역계획을 수립하도록 되어 있다. 이러한 지역구분은 광역생태계의 구분에 기초하면서 미국의 배타적 경제수역과 대륙붕 전체를 포섭하면서 주나 지역의 해양관리조직이 대응할 수 있도록 결정된 것이다¹¹⁾.

해양공간계획은 다음의 과정을 통해서 수립되어야 한다¹²⁾.

- 지역의 목적
- 프로세스를 통하여 해양공간계획의 수립에 기여한 종전 대책
- 이해관계자와 대중의 참여
- 과학기술자 및 그밖에 전문가의 자문
- 데이터, 이용, 서비스 및 영향 분석
- 미래 공간관리 시나리오 대안의 작성, 평가
- 환경영향평가자료를 첨부한 해양공간계획안의 준비 및 공표
- 최종적인 해양공간계획의 작성 및 국가해양위원회의 심의
- 해양공간계획의 실시, 평가 및 개선

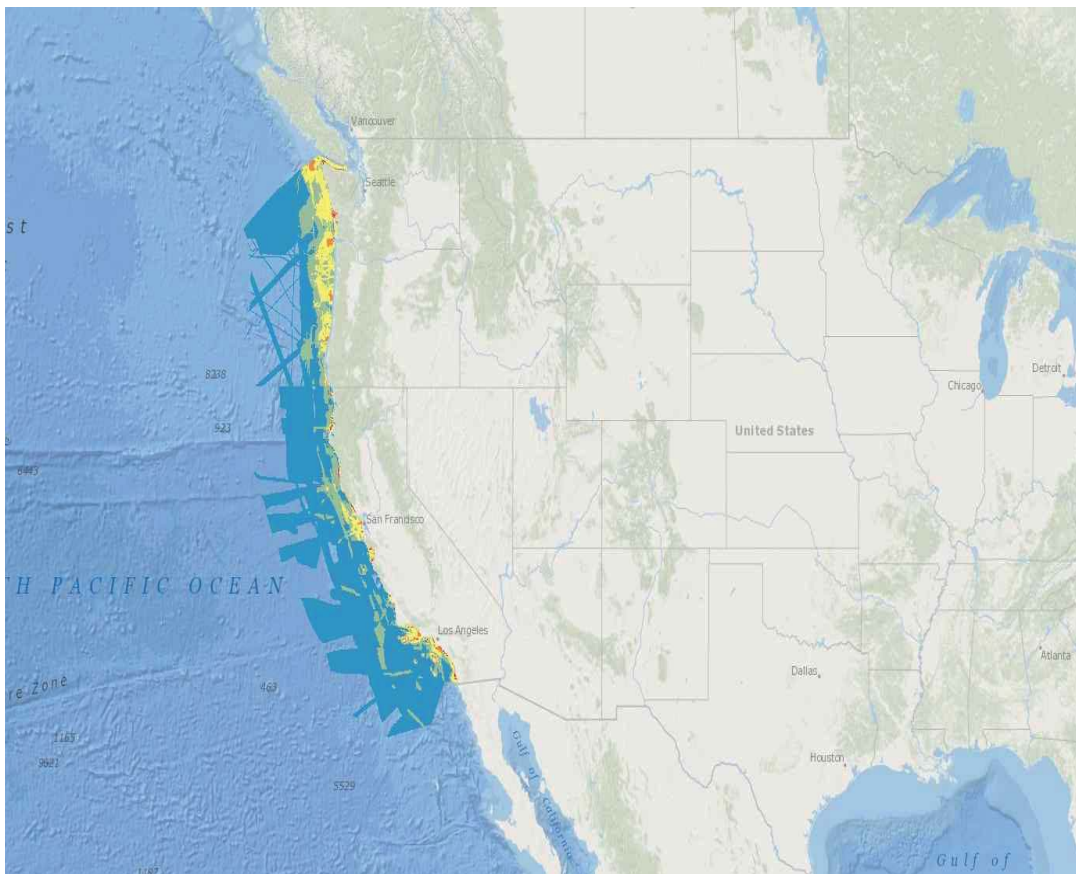
해양공간계획에 포함되는 내용으로는 계획대상지역의 개요 및 지리적 범위, 법규 상황, 지역영향분석, 해양공간계획의 목적·전략·방법 등, 준수의 메카니즘, 모니터링 및 평가체계, 분쟁해결에 대한 대책 등이 제시되어 있다¹³⁾.

11) Final Recommendations of the Interagency Ocean Policy Task Force, http://www.whitehouse.gov/files/documents/OPTF_FinalRecs.pdf(2015.10.20 접속), p.51
12) Final Recommendations of the Interagency Ocean Policy Task Force, http://www.whitehouse.gov/files/documents/OPTF_FinalRecs.pdf(2015.10.20 접속), p.55-58
13) Final Recommendations of the Interagency Ocean Policy Task Force, http://www.whitehouse.gov/files/documents/OPTF_FinalRecs.pdf(2015.10.20 접속), p.58-60

2. 선진국의 해양공간계획에 관한 법제도

그밖에 미국 해양기후관리국(NOAA)은 연안(offshore)의 에너지개발과 해양공간계획 수립을 위한 해양정보데이터를 인터넷으로 공개하고 있다¹⁴⁾.

[Ocean Uses: California]

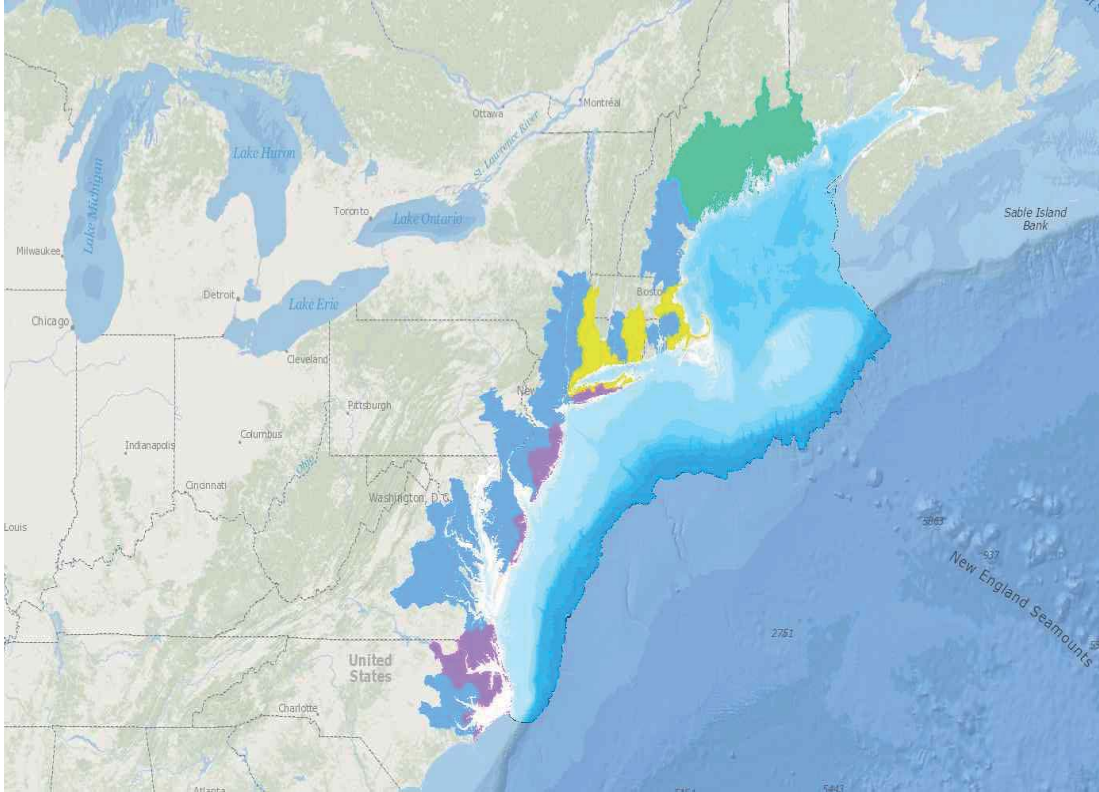


Dominant Ocean Use Summary

- 1 - 3 overlapping dominant ocean uses
- 4 - 5 overlapping dominant ocean uses
- 6 - 8 overlapping dominant ocean uses
- 9 - 11 overlapping dominant ocean uses
- 12 - 18 overlapping dominant ocean uses

14) <http://marinecadastre.gov/>(2015.10.20 접속)

[Coastal Analysis]



Coastal Marine Ecological Classification Standard (CMECS)

- Coastal Embayments
- Fjords
- Lagoons
- River Dominated

미국내에서는 해양공간계획에 대해서 다음과 같이 평가하고 있다.

미국의 해양생태계에 기반한 해양관리는 어디까지나 사회적인 선택이며, 국민이 건강하고 안전한 바다와, 생활과, 바다의 이용자간의 충돌이 최소한일 것을 바란 결과라는 것이다. 그리고 해양공간계획을 이용함으로써 관리주체인 정부는 국민이 바라는 지속가능한 바다의 실현에 필요한 규제(constrain)와 타협(trade-off)에 대해서 구체적인 대책

을 제시할 수 있다고 한다. 즉 해양정책과 MSP는 이해관계자인 국민의 의사로서의 사회적 선택과 그것을 정책적으로 반영하기 위한 과학이며, 이념적인 배경으로 MSP는 사회성이 보다 강한, 민의를 반영하기 위한 bottom-up의 과학이라고 설명하기도 한다.

(2) 영 국

영국의 해양공간계획은 2009년 제정된 「해양 및 연안접근법」(Marine and Coastal Access Act 2009)에 따라 수립, 시행된다¹⁵⁾. 「해양 및 연안접근법」은 새로운 해양관리제도를 도입하고 있다고 평가된다. 즉, 동법에서는 새로운 해양관리기구(THE MARINE MANAGEMENT ORGANISATION)의 창설, 해양계획과정(Marine Planing), 해양보호구역(Marine Conservation Zones) 등에 관한 규정을 포함하고 있다.

동 법에 따라 설치되는 해양관리기구(MMO)에는 어업법(Sea Fish (Conservation) Act 1967)에서 규정하고 있는 면허 부여에 관한 권한과 자연보호에 관한 법령과 재생에너지에 관한 일반적 동의권(Certain consents under section 36 of the Electricity Act 1989) 등 다른 법령에서 규정하고 있는 권한이 이전된다¹⁶⁾.

이 법률은 영국의 배타적 경제수역과 해양, 웨일즈지역에 적용된다¹⁷⁾.

해양계획은 해역의 이용을 가장 지속가능한 방법으로 관리하기 위한 통합적이면서 전략적인 접근이 필요하다는 관점에서 창설되었으며, 해양계획제도는 환경, 경제와 사회를 고려하면서 지속가능한 개발을 촉진하기 위하여 해양지역을 이용하고 규제하고자 하는 사람들에게

15) http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/23/pdfs/ukpga_20090023_en.pdf(2015.10.15. 접속)

16) http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/23/pdfs/ukpga_20090023_en.pdf
(2015.10.15. 접속), Part 1

17) http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/23/pdfs/ukpga_20090023_en.pdf
(2015.10.15. 접속), Part 2

가이드를 제공한다¹⁸⁾. 또한 해양계획은 해양에 영향을 미치는 활동을 제안하고자 하는 사람들의 의사결정과정에서 고려되어야 하며, 면허나 승인을 하고자 하는 경우에 해양계획 또는 해양정책방침서(Marine Policy Statement :MPS)에 해당하는지 여부가 고려되어야 한다¹⁹⁾.

해양정책방침서는 해양계획체도의 정책적 틀을 제공한다. 2011년 3월에 발행된 해양정책방침서는 다음과 같은 내용으로 구성되어 있다. 먼저, 적용범위로 모든 공공기관에 대해서 영국해역에 영향을 미치는 허가 또는 집행결정을 할 때 관련되는 검토 결과 MSP에 따를 것을 규정하고 있다.

다음으로 동 방침서는 첫째, 지속가능한 경제발전의 추진, 둘째 기후변화나 해양산성화의 원인 저감 및 그 효과에의 적응을 목적으로 저탄소경제에 기여할 것, 셋째 건전하면서 정상적으로 기능하는 해양생태계를 촉진하고 해양의 생식지, 종 및 해양유산을 보호하는 등 지속가능한 해양환경의 보호, 넷째 지속가능한 해양자원의 보전을 포함하여 해역이 사회에 기여하는 편익에 공헌할 것을 목적으로 하고 있다.

동 방침서에서는 해양계획이 지역을 관통하여 조정입안되며, 기존의 육상계획과 병존하고 상호작용하여야 한다는 점을 기술하고 있다. 특히 육상 및 해역에서 발생하는 활동은 육상과 해역 양쪽의 환경에 영향을 미칠 가능성이 있기 때문에 해양계획이 육상계획을 대체하는 것이 아니라 육상계획을 보완하는 방향으로 수립되어야 함을 명시하고 있다.

해양계획이 수립되는 지역은 전체 8개 광역권역²⁰⁾으로 20년 주기로 수립되며, 3년마다 재검토되며, 2021년까지 전 지역에 대해서 해양계획이 수립될 계획이다²¹⁾.

18) <https://www.gov.uk/government/collections/marine-planning-in-england>(2015.10.15. 접속)

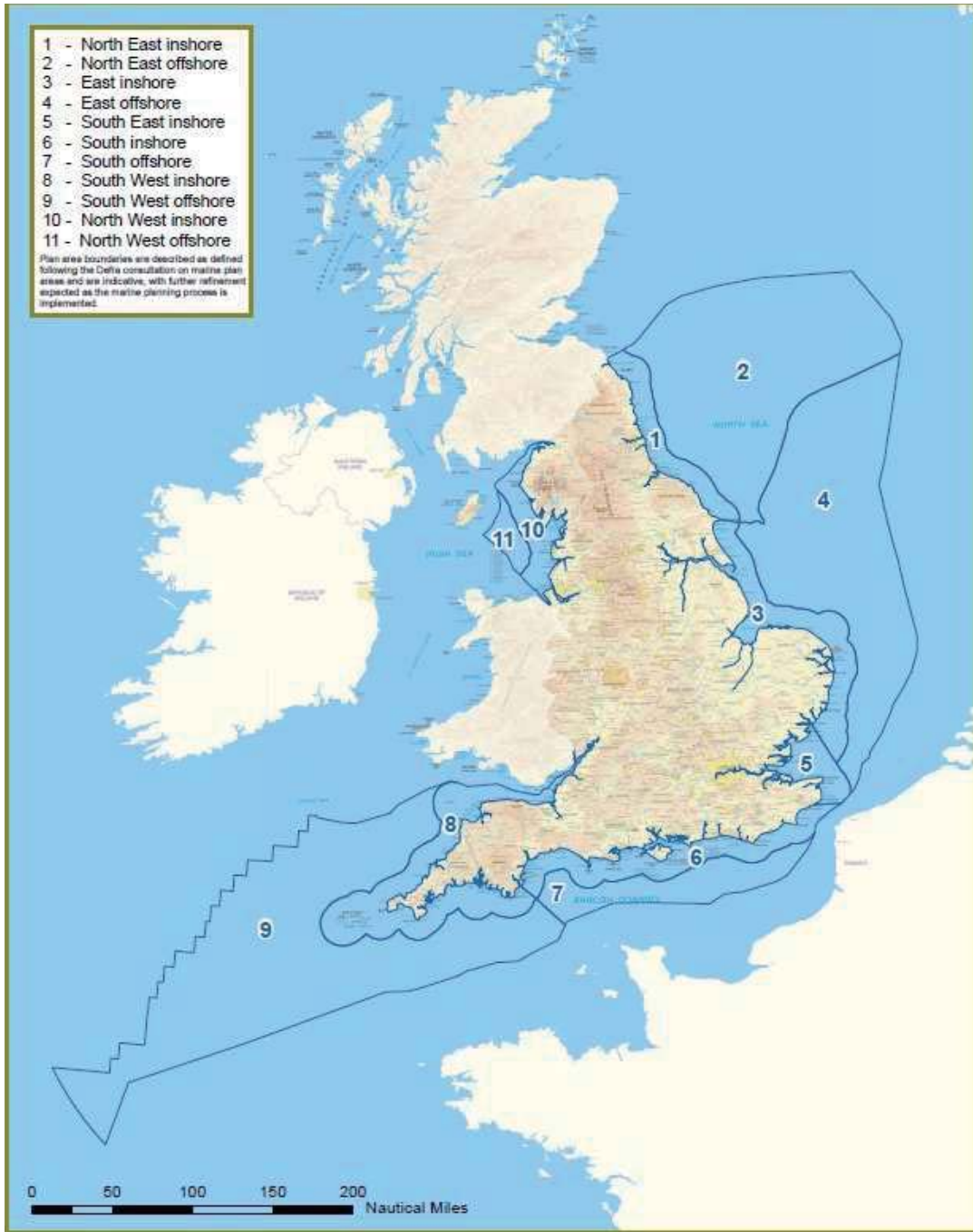
19) <https://www.gov.uk/government/collections/marine-planning-in-england>(2015.10.15. 접속)

20) 「해양 및 연안접근법」제49조제1항

http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/23/pdfs/ukpga_20090023_en.pdf(2015. 10.15. 접속)

21) <https://www.gov.uk/government/collections/marine-planning-in-england>(2015.10.15. 접속)

[Marine Plan Areas in England]²²⁾



22) https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/325688/marine_plan_areas.pdf(2015.10.15.접속)

영국의 해양계획은 각 단계마다 이해관계자(stake-holders)의 참여를 보장한다는 점에서 특징적이다. 즉 계획을 수립하기 위해서는 사전에 이해관계자의 참여방법을 정하는 「공중참가방법서」(Statement of Public Participation)을 작성하여야 한다²³⁾. 여기서 이해관계자란 해당 해양계획에 이해관계를 가진 자 또는 해양계획에 의하여 영향을 받을 가능성이 있다고 간주되는 모든 자 및 일반 대중이다²⁴⁾.

(3) 일 본

일본에는 해양공간계획에 해당하는 계획체계나 관련 법령이 존재하지 않는다. 다만, 일본에서는 2007년 해양기본법을 제정하여 시행중이며, 동법에 따른 해양기본계획(2013년)에서는 해양의 종합적 관리와 연안역의 종합적 관리에 관한 기본방향을 제시하고 있으며, 해양정보의 일원화를 추진할 것을 정하고 있다²⁵⁾.

해양기본계획에 따라 일본 해상보안청은 각 기관에 분산되어 있는 해저지형, 해양기상 등의 데이터, 해도, 쓰나미·만수시 해저드맵, 항만도, 자연공원구역도, 어업권구역등의 정보를 일원화하여 관리하고 있다.

2010년 3월 일본 해상보안청은 각 기관이 보유하는 정보를 일원화하기 위한 “해양정보클리어링크하우스”(http://mich.go.jp)를 개설하였고, 2012년 5월에는 해상보안청이 보유하는 정보를 3차원으로 파악할 수 있는 「해양정책지원정보틀」(http://www5.kaiho.mlit.go.jp)을 공개하여 운영 중이다. 이 사이트에서는 배경도(해저지형영상, 영해선, 선박운항량

23) 「해양 및 연안접근법」부칙제6제5조 및 제6조)

<https://www.gov.uk/government/collections/marine-planning-in-england>(2015.10.15.접속)

24) 「해양 및 연안접근법」부칙제6제5조제8항)

<https://www.gov.uk/government/collections/marine-planning-in-england>(2015.10.15.접속)

25) <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/kihonkeikaku/130426kihonkeikaku.pdf>

2. 선진국의 해양공간계획에 관한 법제도

등), 인프라정보(해저케이블, 항로표지, 해상구조물 등), 환경정보(생식지, 해수욕장, 해저장애물등), 사회정보(항로, 어업권설정구역, 항만구역등), 해양정보(수심, 해상기상, 해류등)의 52개 항목의 정보가 표시된다.



출처 : <http://www5.kaiho.mlit.go.jp> (2015.10.15. 접속)

일본의 해양공간계획에 관한 경향은 해양관련정보의 일원화를 기반으로 하여 zoning을 검토하는 단계에 있다고 평가할 수 있다.

「해양기본법」제6조와 제7조에서는 각각 해양의 종합적 관리와 연안역의 종합적 관리에 관한 규정을 두고 있으며, 해양기본계획에서도 해양공간의 종합적 관리를 위한 기본방향을 제시하고 있다.

최근들어 일본의 문헌 가운데 해양공간계획에 관한 논문이 여러 편 발표되는 등 해양공간계획의 도입에 관한 논의가 활발해지고 있음에 주목할 필요가 있다고 보여진다²⁶⁾.

26) 森田倫子, わが国の海域利用調整の現状と英米における海洋空間計画の策定 (http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8111671_po_20120505.pdf?contentNo=1), 2015.10.15. 접속

(4) 시사점

영국과 미국에서는 법적 근거 아래 해양공간계획을 수립하고 있으며, 해양공간계획을 수립하는 과정에서 이해관계자의 참여를 보장하고 있다. 즉, 영국과 미국의 해양공간계획은 해양에 관한 정보를 일원화하고, 이를 해양을 이용하고자 하는 이해관계자에게 제공하는 단순한 정보제공형 계획이 아니라 해양공간계획을 통해서 해양자원의 개발 등 해양이용과 해양의 보전이라는 두 가지 상충되는 이해관계를 조정하려는 정책적 목적을 가지고 있다고 평가할 수 있다. 따라서 해양공간계획 수립과정에 이해관계자의 참여를 보장하도록 하고 있는 것이다.

일본의 경우에는 2007년 해양기본법의 제정과 해양기본계획의 수립, 해양관련 정보의 일원화 추진 등 향후 해양공간계획과 같은 유형의 통합적 해양관리정책의 기반을 조성하는 단계에 있다고 볼 수 있다. 일본의 해양관리제도는 우리나라와 유사하게 여러 법령에 분산되어 있기 때문에 이를 통합적으로 관리하기 위한 법령의 제정 등이 곤란하기 때문에 해양공간계획과 같은 통합적 해양관리를 위한 제도 도입이 어려운 것으로 추정된다.

우리나라와 해역을 같이 하고 있는 일본의 통합적 해양관리제도의 동향에 주목하면서 우리나라에도 통합적 해양관리를 위한 제도적 기반 조성에 노력할 필요가 있을 것이다.

제 3 장 현행 해양공간관리제도의 현황과 문제점

1. 현행 해양공간관리제도의 현황

(1) 해양공간관리의 개념과 공간관리수단

1) 개 요

‘해양공간관리제도’란 해양을 3차원의 공간으로 파악하여 이를 관리하는 각종 제도를 의미하는 것으로 이해할 수 있다²⁷⁾. 해양을 공간으로 파악한다는 것은 해양을 둘러싼 생태계와 해양을 기반으로 하는 인간의 행위를 일체적이고 종합적으로 파악하고자 하는 것으로 이러한 ‘해양공간’을 관리한다는 것은 결국 해양공간에서 일어나는 생태계와 인간의 행위에 대한 외부적인 조정을 통해서 일정한 목적을 달성하고자 하는 것을 의미한다.

법제도적인 관점에서 ‘해양공간관리제도’란 해양공간에서 발생하거나 발생할 수 있는 자연적·인공적인 작용 및 그 결과가 해양생태계와 해양공간을 이용하는 인간의 행위에 미치는 긍정적 또는 부정적 영향을 조절적으로 관리하는 제도로써 인·허가와 같은 개별적 행위에 대한 제한, 특허와 같은 독점적 이용권리의 부여를 비롯하여 지구나 지역, 구역 지정을 통한 일정한 공간을 구획하여 해당 공간에서의 행위를 제한하는 용도구역제(Zoning), 일정한 해양공간을 대상으로 하여 특정한 목적을 달성하기 위한 각종 수단들을 체계화시킨 계획(Plan) 등을 구성요소로 하는 제도로써 정의해 볼 수 있다.

27) “공간”에 대한 법령상 정의는 존재하지 않으나, 유사한 개념으로 「국가공간정보기본법」제2조제1호에서는 “공간정보”란 ‘지상·지하·수상·공중 등 공간상에 존재하는 자연적 또는 인공적인 객체에 대한 위치정보 및 이와 관련된 공간적 인지 및 의사결정에 필요한 정보’로 정의하고 있다.

우리나라의 현행 해양공간관리제도는 해양광물의 채취나 해양심층수의 개발행위 등 특정 행위를 대상으로 하는 인허가나 특허제도, 수산자원보호구역이나 연안습지보호지역의 지정과 같은 용도지역제, 해양환경종합계획과 같은 계획적 수단 등이 다양한 법제도에 다양한 형태로 존재하고 있다. 이하에서는 해양공간관리에 관한 제도들에 대한 검토를 통해서 그 한계를 도출해보고자 한다.

2) 해양공간관리수단별 검토

해양공간관리를 위한 제도적 수단들은 앞에서 언급한 것처럼 인허가나 특허, 용도지역제, 계획적 수단 등 다양하게 나타나고 있다. 여기서는 해양공간에 관한 각종 법제도에서 나타나는 제도적 수단별로 그 특징과 법적 성격 등에 대해서 개관하고자 한다.

가. 인·허가나 특허제도

허가제도는 해양공간에서의 특정한 행위에 대한 상대적 금지를 일정한 요건 아래 해제시켜줌으로써 해양공간의 자유로운 이용을 보장해주는 행정작용이다. 특허제도는 해양이라는 자연공물에 대해서 독점적 권리나 법적 이익을 부여하는 형성적 작용을 말한다.

해양공간은 국가가 관리하는 자연공물로서 본질적으로 사적 소유권의 대상이 될 수 없으며, 자유로운 이용이 보장되어야 한다. 그러나 일정한 행정작용을 통해서 이러한 자유로운 이용에 대한 독점적 이용이 허용되는 경우가 이른바 특허에 의한 독점적 이용이 될 것이다.

해양공간이 가지는 특성상 해양공간에 대한 행정작용은 대부분 ‘허가’보다는 ‘특허’의 성격을 가진다고 해석할 수 있다. 예를 들면, 「골재채취법」에 따른 골재채취허가, 「해저광물자원 개발법」에 따른 채취권 설정의 허가나 「공유수면의 매립 및 관리에 관한 법률」에 따른 공유수면의 매립허가, 점용허가 등은 ‘특허’로서의 법적 성격을 가진다.

나. 용도구역제

“용도구역제”란 일정한 공간을 구획하여 지정하고 해당 공간내에서의 이용 등 행위에 공법상의 제한을 가하는 제도로써 공간관리제도의 대표적인 유형이다. 구역의 지정은 ‘계획’을 통해서 이루어지기 때문에 공간관리수단으로서의 ‘계획’과 ‘용도구역’은 하나의 제도로써 구성된다. 이러한 용도구역제는 육상의 경우에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 체계화되고 있으며, 도시지역을 대상으로 용도구역을 지정하고 용도구역별 토지이용규제를 통하여 도시의 기능을 유지하고 발전시키는데 기여하고 있다.

그리고 해양과 관련한 용도구역제는 「해양환경관리법」에 따른 환경관리해역(환경보전해역 및 특별관리해역), 「습지보전법」에 따른 연안습지보호구역, 습지주변관리지역, 습지개선지역이 있으며, 「연안관리법」에서는 연안해역의 용도를 이용연안해역, 특수연안해역, 보전연안해역, 관리연안해역으로 구분하고²⁸⁾ 있으며, 각 해역별 용도에 따라서 항만구, 항로구 등 연안해역기능구를 지정할 수 있도록 하고 있고 이러한 지정은 연안관리지역계획의 수립에 따르도록 하고 있다²⁹⁾. 그 밖에 「항만법」에 따른 항만구역, 「어촌어항법」에 따른 어항구역이나 「수산업법」에 따른 보호구역, 기르는어업개발지구, 유어장 등도 용도구역제의 일종이다.

28) 「연안관리법」제15조

29) 「연안관리법」제19조, 같은 법 제9조

(2) 현행 공간관리제도의 현황비교

1) 국토공간관리제도 : 도시계획과 용도구역제

가. 도시계획체계

우리나라의 국토공간관리를 위한 계획체계는「국토기본법」에 따라 국토종합계획을 최상위계획으로 하면서 도종합계획-시·군종합계획의 체계를 갖추고 있다. 이러한 국토계획체계와는 별도로 수도권의 과밀 해소와 기능 재배치를 위하여 「수도권정비계획법」에 따른 수도권정비계획이 있다.

도시지역을 대상으로 한 도시계획으로는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 광역도시계획-도시기본계획-도시관리계획이 체계를 갖추고 있다. 이 가운데 광역도시계획과 도시기본계획은 장기계획으로서 도시관리계획의 지침적 성격을 가지며, 도시관리계획은 지역·지구·구역계획이면서 기반시설의 설치·정비·개량에 관한 계획으로서 도시공간을 21개 용도지역과 29개 용도지구로 구분하여 용도별 행위제한을 하고 있다.

나. 용도지역·용도지구·용도구역

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서는 도시지역을 21개 용도지역과 29개 용도지구로 구분하고 있으며, 각 지역·지구에서는 용도별로 토지이용행위를 비롯한 재산권 이용행위에 대해서 제한을 하고 있다.

용도지역은 도시지역, 농림지역, 자연환경보전지역으로 구분되며, 이 가운데 도시지역은 주거지역·상업지역·공업지역·녹지지역으로 다시 세분되며 용도지역에서는 건축물의 용도·건폐율·높이 등이 제한된다.

용도지구는 용도지역의 제한을 강화하거나 완화하여 미관, 경관 등의 기능을 증진시킬 목적으로 지정된다. 용도지구에는 경관지구, 미관지구, 고도지구, 방화지구, 방재지구, 보존지구, 시설보호지구, 취락지구, 개발진흥지구, 위락지구 등이 있다.

용도구역은 토지의 이용 및 건축물의 용도·건폐율·높이 등에 대한 용도지역 및 용도지구의 제한을 강화하거나 완화하고자 지정하는 것으로 개발제한구역, 시가화조정구역, 수산자원보호구역, 도시자연공원구역으로 구분된다.

[국토의 계획 및 이용에 관한 법령 상 zoning]

구 분	용도지역	용도지구	용도구역
목 적	토지의 경제적, 효율적 이용과 공공복리의 증진	용도지역의 기능 증진, 미관, 경관, 안전 등 도모 (국지적, 부가적)	규제목적
지 정	중복지정 불가	중복지정 가	규정없음
	미지정 가능	미지정 가능	미지정 가능
	1. 용도지역, 지구, 구역은 개별기준에 따라 독립적으로 지정		
	2. 도시관리계획으로 지정함		
	1) 용도지역, 지구의 지정 : 국토교통부장관 또는 시도지사		
	2) 용도구역의 지정 : 국토교통부장관		
지정 목적 달성	3. 예외적으로 용도지역 지정에 대해서는 공유수면 매립지에 대한 특례와 타 법령에 의해 의제되는 경우		
	1. 국가나 지방자치단체는 용도지역별 관리의무 2. 용도지역은 행위제한의 방법으로 지정목적 달성		

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 용도구역 이외에도 개별법령에 따라 용도구역이 지정될 수 있는 바, 「도시개발법」에 따른 도시개발구역, 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 도시환경정비사업, 주거환경관리사업을 위한 정비구역 등이 지정되어 있으며, 용도지역·용도지구·용도구역은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 비롯하여 각 개별법령에 의하여 총 238개의 지역·지구·구역으로 중첩적으로 지정·관리되고 있다³⁰⁾. 이렇게 용도지역·지구·구역의 중첩은 국민의 재산권 이용에 많은 제한을 부과하기 때문에 「토지이용규제기본법」에서는 지역·지구·구역을 신설을 억제하기 위한 제도적 조치들을 취하고 있다³¹⁾.

2) 해양관련 용도지역·지구·구역제도의 현황

국토공간관리를 위한 계획체계와 용도지구·지역·구역제도 가운데 해양과 관련된 현행의 용도지구·지역·구역제도는 대략 40여개에 이른다.

여기서 한 가지 의문이 드는 것은 “해양공간”의 범위에 ‘연안’을 포함시킬 것인가 하는 것이다. 즉, 연안은 연안해역과 연안육역으로 이루어지며, 연안해역은 바닷가와 바다, 연안육역은 무인도서와 연안통합관리계획에서 정한 지역으로 항만, 국가어항, 산업단지를 기준으로 할 때 1천미터 이내의 육지지역과 연안해역의 육지쪽 경계선으로부터 500미터 이내의 육지지역을 포함하는 개념이다. 연안해역은 해양공간에 포함되나, 연안육역을 해양공간에 포함시킬 수 있는가 하는 것이다.

30) 「토지이용규제기본법」 제5조에서는 별표에 규정된 것 외에는 지역·지구 등을 신설할 수 없다고 규정하고 있으며, 별표에서는 총 252개의 지역·지구·구역을 규정하고 있으며, 삭제된 13개 지역·지구 등을 제외하면 238개 지역·지구 등이 개별법령에 따라 지정되고 있음을 알 수 있다.

31) 지역·지구 등의 신설에 대한 심의(「토지이용규제기본법」 제6조), 행위제한 강화 등에 대한 심의(같은 법 제7조) 제도가 규정되어 있다.

생각건대 연안육역은 공간상으로는 육상에 속하나 항만, 수산 등 전통적인 해양공간 이용행위가 연안육역을 기점으로 시작하고 있으며, 육역과 해역이 연속적으로 이루어지고 있으며, 육역에서의 이용행위가 해역에 미치는 영향을 고려할 때 연안육역을 해양공간으로 파악하는 것이 체계적이라 할 것이다. 그럼에도 법제도상으로는 국토공간관리에 범주에 연안육역이 속하기 때문에 해양공간관리와 중첩될 수 있음에 유의할 필요가 있다.

연안육역을 제외한 순수한 해양공간에 대한 용도구역제도는 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」에 따른 해양보호구역 등과 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제40조에 따른 수산자원보호구역, 「해양환경관리법」에 따른 환경보전해역 정도로 파악할 수 있다.

[해양(연안을 포함)관련 용도지역제도]³²⁾

연 번	근거 법률	지역·지구등 명칭
1	「골재채취법」 제22조의2	골재채취금지구역
2	「골재채취법」 제34조	골재채취단지
3	「관광진흥법」 제52조	관광지
4	「관광진흥법」 제52조	관광단지
5	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제40조	수산자원보호구역
6	「독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법」 제4조	특정도서
7	「독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법」 제12조의3	시·도특정도서

32) 「토지이용규제기본법」 제5조에 따른 별표 1에서 해양 관련 지구·지역 등을 추출한 결과이다.

제 3 장 현행 해양공간관리제도의 현황과 문제점

연 번	근거 법률	지역·지구등 명칭
8	「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」 제7조	동·서·남해안권 개발구역
9	「무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률」 제10조제1항제1호	절대보전무인도서
10	「무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률」 제10조제1항제2호	준보전무인도서
11	「무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률」 제10조제1항제3호	이용가능무인도서
12	「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」 제22조	물류단지
13	「습지보전법」 제8조제1항	습지보호지역
14	「습지보전법」 제8조제1항	습지구변관리지역
15	「습지보전법」 제8조제2항	습지개선지역
16	「신항만건설촉진법」 제5조	신항만건설예정지역
17	「어촌·어항법」 제17조	어항구역
18	「여수세계박람회 지원 및 사후활용에 관한 특별법」 제28조	박람회장 조성사업구역
19	「자연공원법」 제4조	국립공원
20	「자연공원법」 제4조	도립공원
21	「자연공원법」 제4조	군립공원
22	「항만법」 제56조	항만재개발사업구역
23	「항만법」 제2조제4호	항만구역
24	「항만법」 제42조	항만배후단지
25	「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 제25조	해양보호구역

1. 현행 해양공간관리제도의 현황

연 번	근거 법률	지역·지구등 명칭
26	「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 제25조	해양생물보호구역
27	「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 제25조	해양생태계보호구역
28	「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 제25조	해양경관보호구역
29	「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 제31조	긴급해양보호구역
30	「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 제36조	시·도해양보호구역
31	「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 제36조	시·도해양생물 보호구역
32	「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 제36조	시·도해양생태계 보호구역
33	「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 제36조	시·도해양경관 보호구역
34	「해양환경관리법」 제15조	환경보전해역
35	「해양환경관리법」 제15조	특별관리해역
36	「환경정책기본법」 제38조	특별대책지역
37	「마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률」 제10조	마리나항만구역
38	「어촌특화발전 지원 특별법」 제9조	어촌특화발전계획 구역
39	「연안관리법」 제20조의2제2항제1호	핵심관리구역
40	「연안관리법」 제20조의2제2항제2호	완충관리구역

2. 해양공간관리제도의 문제점

(1) 국토공간관리에서의 시사점과 해양공간관리의 문제점

국토공간관리에서 알 수 있는 특성은 개별법령에 근거하여 특정 목적을 달성하기 위한 용도지역·용도지구·용도구역과 토지이용거래에 대한 인가(허가)제를 통해서 이루어져 왔다는 점이다. 해양공간관리에 있어서도 이와 같은 zoning과 인허가와 같은 개별적 행위제한을 통해서 이루어져 왔으나, 국토공간관리는 (구)「도시계획법」-(현)「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」으로 이어지면서 많은 제도적 발전과 이러한 규제에 대한 이론적 합의와 사회적 합의가 형성되어 있음에 비하여 해양공간관리는 비교적 최근에 실시되었으며, zoning의 필요성에 대한 과학적 근거가 미비하며, 사회적 합의를 도출하는 과정에 대한 깊은 논의가 없었음을 알 수 있다.

공간관리를 위해서는 해당 공간내의 이해관계자간 합의, 해당 공간적 특성을 반영한 과학적 논거의 준비, 그리고 이를 제도화하는 과정에서 발생하는 국민의 재산권이나 행위제한에 대한 영향 등이 구체적으로 입증되어야 한다. 이러한 관점에서 보면 해양공간관리를 위한 해양공간계획의 제도화는 단계적 준비과정을 거쳐야 할 것이다.

(2) 해양공간관리의 대상이 되는 해양공간의 범위 불일치

해양공간관리제도를 규정하고 있는 개별법령들에서는 해당 법령에서 추구하는 목적 달성을 위하여 해양공간관리수단들을 규정하고 있으나, 이때 공간관리의 대상이 되는 ‘해양공간’에 대해서는 제각각이라는 점을 문제점으로 지적할 수 있다.

예를 들면, 「연안관리법」에 따르면 연안육역과 연안해역을 하나의 공간으로 파악하고 있지만, 연안해역은 바닷가와 바다로 구성되며 이때 바다는 해안선으로부터 영해의 외측한계까지의 사이로서 배타적경제수역은 포함되지 아니한다.

반대로 「해양환경관리법」의 적용범위는 영해, 배타적경제수역, 환경관리해역, 해저광구를 포함하고 있으나 ‘연안’이 포함되지 아니한다.

해양에 관한 기본법인 「해양수산발전기본법」에서는 “해양”을 ‘대한민국의 내수·영해·배타적경제수역·대륙붕 등 대한민국의 주권·주권적권리 또는 관할권이 미치는 해역과 헌법에 의하여 체결·공포된 조약 또는 일반적으로 승인된 국제법규에 의하여 대한민국의 정부 또는 국민이 개발·이용·보전에 참여할 수 있는 해역’으로 규정하고 있다.

(3) 해양공간관리수단과 관리주체의 분산

현행 해양공간관리제도들은 개별법령에 근거하여 해당 법령에서 추구하는 목적을 달성하기 위하여 zoning을 비롯한 다양한 형태의 공간관리수단들을 산발적으로 규정하고 있다.

이러한 해양공간관리수단들은 각각의 법령을 소관하는 부처에 따라서, 그리고 지방자치단체별로 각각 다르게 행사되고 있기 때문에 해양공간을 일목요연하게 관리하는 데에는 한계가 있다.

제 4 장 해양공간계획의 제도화 방안

1. 해양공간계획의 제도화 필요성과 정책적 활용 가능성

(1) 해양공간계획의 제도화 필요성

해양공간계획이 해양을 하나의 공간으로 파악하여 관리함으로써 해양의 보전과 지속가능한 이용에 기여한다는 점은 선진국의 사례에서 알 수 있다. 특히 영국이나 미국의 경우, 해양자원의 개발이 해양에 미치는 부정적 영향을 최소화하고, 이해관계자간의 이해조정을 위한 정책적 수단으로 해양공간계획을 활용하고 있음을 우리에게도 많은 시사점을 주고 있다.

우리나라의 경우에도 해양공간관리제도가 없는 것은 아니나 현재와 같이 각 개별법령에 산발적으로 규정되어 있는 상태로는 해상풍력단지 등 재생에너지의 개발이나 해저자원의 개발 등 해양이용활동이 점차 증가하고 있는 추세에 비추어 볼 때 해양의 보전과 지속가능한 이용이라는 새로운 해양관리의 패러다임을 구현하는 데에는 한계가 있다고 보여진다.

우리나라의 해양은 서쪽으로는 중국, 동남쪽으로는 일본과 맞닿아 있는 전형적인 폐쇄성 해역으로서의 특성을 가지고 있으며, 중공업 등 많은 산업이 연안을 중심으로 형성되어 있다. 우리나라는 국토면적이 협소하기 때문에 향후 해양을 이용한 활동, 예를 들면 조력발전, 해상풍력단지 등과 같은 에너지산업이나 해저광물의 채굴 등이 활발해 질 것으로 예측되고 있는 바, 이러한 해양이용활동은 해양생태계에 많은 영향을 미칠 우려가 있으며, 기후변화와 관련해서도 해양을 생태계에 기반하여 통합적으로 관리할 필요가 있다.

따라서 선진국에서 통합적 해양공간관리제도로써 활용되고 있는 해양공간계획을 우리나라의 해양특성에 적합하게 개선하여 도입할 필요가 있다.

(2) 해양공간계획의 정책적 활용 가능성

해양공간계획은 해역의 법적, 지리적, 문화적인 이해관계(관할주체, 소유권)를 수치적인 지리적 구분(관할권의 경계선)과 더불어 파이프라인, 양식장, 인공어초, 중요항로, 해저유적 등, 이용상황과 시설의 해역관리 주체와 그 법적 근거를 명확히 할 목적으로 작성되기 때문에 이를 통해서 장래에 해양의 이용 수요에 대응하면서 효율적으로 해양보전이라는 목적을 달성할 수 있을 것으로 기대된다.

또한, 새로운 해양이용의 잠재적 용량이 해양공간계획을 통해서 파악되기 때문에 해양의 이용 및 정비에 관해서 관리비용이 저감될 수 있으며, 계획 수립과정에서 이해관계자의 참여를 보장함으로써 해양 보전과 이용간에 갈등상황이 저감될 것이다.

해양공간계획은 해양보전과 해양의 개발과 이용이라는 관점에서 이익주체가 다른 경우에 필요한 정책결정메카니즘으로서 기능할 것이 기대된다. 이와 같이 이익주체가 다른 경우에는 잠재적 갈등요소가 상존하기 때문에 해양공간계획의 수립과정에서 이해관계자의 참여를 보장하여야 하고, 일반 국민에 의한 사회적 선택에 기초하도록 제도를 설계해야 할 것이다.

[MSP의 기대효과]



출처 : 최희정 외, 해양자원의 최적이용을 위한 해양공간계획 수립 연구-해양공간계획 체계 정비방향을 중심으로-, 해양수산개발연구원(2011.12), p.4

2. 해양공간계획의 제도화 전제조건

(1) 용어의 변경 필요

해양공간계획(Marine Spatial Planing)은 국제법적으로 공인되어 사용되는 용어이지만, 영어 표기를 번역했을 때 “계획”이 가지는 법적인 의미는 영어를 공용어로 사용하는 국가들과는 다르다는 점에 유의할 필요가 있다. 즉, 우리나라에서 법률 용어로서의 “계획”이란 ‘장래 일정

시점에 있어서의 일정한 질서를 실현하기 위하여 목표를 설정하고 이를 위하여 관련되는 행정수단을 종합·조정하는 작용, 또는 그 결과로 설정된 활동기준“으로 정의되고 있다³³⁾. 이러한 행정계획은 법적인 구속력이 있는 가에 따라 비구속적 계획과 구속적 계획으로 구분되며, 대다수의 행정계획은 정보제공형 계획으로 대국민적 구속력이 없다.

해양공간계획은 유네스코해양학위원회의 설명처럼 “단순히 생태계에 기반을 둔 해양관리의 도구가 아니라 해양의 지속가능한 이용과 해양 보호를 균형있게 실시하기 위한 이해관계자의 조정기능을 가짐과 동시에 해양관리 실시를 위한 장기적 관점에 선 거시계획의 역할과 그것을 구체적인 정책결정의 과정에 투영한 실천적 방법론”이기 때문에 우리나라에서 통용되는 법률용어로서의 “계획” 보다 차원이 높은 의미로 파악해야 할 것이다. 따라서 “해양공간계획”이라는 용어를 그 의미를 담아낼 수 있는 다른 용어로 대체할 필요가 있다고 보여진다³⁴⁾.

(2) 전략환경영향평가제도와의 관계 정립

해양공간계획을 도입하기 위해서는 우선, 「환경영향평가법」에 따른 전략환경영향평가제도와의 관계를 정립해 둘 필요가 있다. “전략환경영향평가”란 환경에 영향을 미치는 상위계획을 수립할 때에 환경보전 계획과의 부합 여부 확인 및 대안의 설정·분석 등을 통하여 환경적 측면에서 해당 계획의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하여 국토의 지속가능한 발전을 도모하는 것을 말한다(「환경영향평가법」제2조 제1호).

33) 김남철, 행정법강론, 박영사(2014), p. 290

34) http://www.unesco-ioc-marinesp.be/marine_spatial_planning_msp?PHPSESSID=fagtb18q52g3ftj1ogtvgu8b33(2015.10.25. 접속)

전략환경영향평가는 국토공간관리에 있어서 환경적합성을 판단함으로써 지속가능한 발전을 도모하고자 하는 의사결정수단이다. 다만, 현행의 전략환경영향평가제도는 그 적용범위가 도시개발에 관한 계획, 에너지 개발에 관한 계획, 항만·도로의 건설에 관한 계획 등 총 18개 항목에 걸친 계획을 대상으로 하고 있으며, 평가항목의 경우에도 토지이용구상안이 포함되어 있는 등 육상(토지이용)을 중심으로 구축되어 있다는 점에서 해양의 특성을 반영하지 못하고 있다는 한계를 지적할 수 있다.

따라서 국토의 공간관리를 위한 각종 계획들은 전략환경영향평가의 대상이 되고 있으며, 해양공간에서의 개발행위 등에 대해서는 해양생태계의 특성을 반영할 수 있는 해양공간계획과 관련 제도가 보완적으로 구축될 필요성이 제기된다.

(3) 해양공간계획의 법적 성격에 대한 검토

해양공간계획은 선진국 사례에서도 다양한 유형으로 나타나고 있다. 해양공간계획의 유형을 크게 두가지로 나누어 볼 수 있다. 우선 해양 관련정보를 일원화하여 이를 개발행위등 잠재적 해양이용자로 하여금 의사결정과정에서 참고하도록 하는 유형이 있다. 미국의 해양공간계획은 법적 구속력이 담보되지 않은 정보제공형으로 볼 수 있다.

한편, 해양공간계획에 포함된 정보를 반드시 따르도록 법적 구속력을 부여하는 유형이 있다. 영국의 해양공간계획이 이 유형에 속한다. 앞에서 살펴보았듯이 영국의 해양공간계획은 「해양 및 연안접근법」(Marine and Coastal Access Act 2009)에 근거를 두고 있으며, 동법에 따라 설립된 해양관리기구는 해양이용행위에 대해서 다른 법령에 따른 면허와 승인 권한을 가지고 있으며, 이러한 면허와 승인 권한은 해양공간계획의 상위단계인 해양정책방침서에 따르도록 되어 있는 등 법

규적 효력이 있다고 보여진다. 이 두 가지 유형 중에 우리나라의 해양관리제도로서 필요한 것이 어떤 것인가에 대해서는 정책적 판단이 요청된다. 법적 구속력의 정도에 따라서 제도의 설계가 달라지기 때문이다.

3. 해양공간계획의 제도화 방안

(1) 해양공간계획 제도화에 포함되어야 하는 사항

해양공간계획을 제도화하기 위해서는 우선, 기존 법령체계를 개정하여 해양공간계획의 근거, 내용 및 절차 등을 규정하는 방안과 해양공간계획을 위한 새로운 법령을 제정하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

어느 방안을 채택하던 해양공간계획의 제도화에 반드시 포함되어야 하는 사항들은 다음과 같다.

우선, 해양공간정보기반체계의 구축이다. 앞서 살펴본 것처럼 해양공간계획은 해양공간의 통합적 관리를 위해서 해양관련 정보를 일원화하고 체계화함으로써 이를 바탕으로 합리적 의사결정을 할 수 있도록 한다. 따라서 해양공간계획은 해양관련 정보의 종합체이면서 이를 3차원적으로 볼 수 있도록 정보체계를 갖추고 있을 때 비로소 가능해진다. 이를 위해서는 행정기관 뿐 아니라 공공기관이 보유하고 있는 해양 관련 정보를 요청할 수 있는 권한에 대한 근거가 마련되어야 하며, 정보기반구축에 대한 근거를 동시에 두어야 한다.

다음으로 해양과 관련된 각종 정보를 리스트화하면서 여기서 누락된 사항들에 대한 과학적 조사의 근거 마련이다. 현재 해양생태계의 상태뿐 아니라 미래에 대한 예측정보가 포함되어야 하며, 이를 위해서는 보다 정밀한 조사와 분석이 필요할 것이다. 이러한 조사에는 단순히 현재의 해양생태계와 해양이용행위 뿐 아니라 법제도적 상황,

육상계획이 해양에 미치는 영향, 육상을 중심으로 하는 이용행위가 해양으로 이전될 가능성, 경제사회의 미래 전망과 해양에 미치는 영향 등 과학기술적 관점과 더불어 인문사회적 관점이 포함되어야 할 것이다. 이러한 조사에는 막대한 예산과 민간기관과의 협력 등이 필요할 것이며, 따라서 과학적 조사의 실시 뿐 아니라 민간기관과의 협력관계 구축에 관한 근거를 마련해 두어야 할 것이다.

세 번째 해양공간계획을 수립하고 실시할 주체에 대한 결정이다. 영국의 해양공간계획과 같이 보다 높은 수준에서의 목표를 설정하게 되면, 그 수립주체 또한 높은 수준에서 결정되어야 한다. 영국이나 미국의 경우 해양공간관리와 관련하여 부처를 횡단하는 새로운 관리기구를 만들 것인가, 만든다면 어느 수준에서 법적 위상을 부여할 것인가 하는 정책적 판단이 요청된다³⁵⁾. 그러나 해양공간계획을 전담하는 통합기구가 다른 행정기관을 통할하기에는 우리나라의 정부조직체계상 불가능하다. 이런 경우에는 오히려 대통령 소속의 위원회 조직을 두는 경우가 대부분이다. 예를 들면, 정부3.0추진위원회가 그러하다.

좀 더 구체적으로 해양수산부장관 소속의 위원회 체제를 둔다면 해양수산부 내에 많은 위원회의 하나로서가 아니라 해양·수산·항만 등 해양관련제도를 종합·조정할 수 있도록 법적 지위를 부여해야 할 것이다.

네 번째, 해양공간계획의 수립과정에서 이해관계자 참여 절차에 관한 사항이다. 이해관계자의 참여절차는 해양공간계획의 사실상 그리고 법적 구속력의 형성에 크게 기여한다. 또한, 해양 관련 이해관계자의 참여절차를 통해서 육상을 중심으로 하는 공간관리제도와와의 잠재적 갈등관계를 조정할 수 있을 것이다. 따라서 해양공간계획의 제도

35) 최희정 외, 해양자원의 최적이용을 위한 해양공간계획 수립 연구-해양공간계획 체계 정비방향을 중심으로-, 해양수산개발연구원(2011.12), p.123

화에 있어서 이해관계자의 참여절차를 구속력 있게 마련해 둘 필요가 있다.

다섯째, 해양공간계획의 법적 구속력의 범위와 관련된 사항이다. 앞서 살펴본 것처럼 해양에서의 이용행위와 해양생태계 보전과의 조정을 위해서는 해당 개발행위와 관련된 계획에 대한 사전적인 협의와 평가가 뒤따르게 된다. 이를 위해서는 전략환경영향평가제도와 유사한 형태의 법적 구속력을 갖추어 둘 필요가 있다. 따라서 해양환경관리법에 따른 해역이용협의제도를 실효성 있게 강화시키고 이를 해양공간계획에 연계시키는 방안에 대해서 검토할 필요가 있다.

(2) 해양공간계획 제도화의 구체적 방안

1) 「해양수산발전기본법」의 개정방안

앞서 살펴본 제도화에 포함되어야 하는 사항들을 고려할 때 「해양수산발전기본법」에 해양공간계획의 수립근거, 수립주체, 정보기반구축근거 등을 별개의 장으로 구분하는 방안이 고려될 수 있다.

그러나 현행 「해양수산발전기본법」은 제1장 총칙, 제2장 해양수산정책의 수립 및 추진체제, 제3장 해양개발등(해양의 관리 및 보전 등, 해양자원의 개발 및 이용등, 해양산업의 육성), 제4장 해양수산발전기반 및 환경조성으로 구성되어 있는 바, 여기에 다시 “해양공간계획의 수립 및 추진체제”와 같은 장을 별도로 두게 되면 체계가 맞지 않다는 단점이 있다.

그리고 법적 효력에 있어서도 「연안관리법」, 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」, 「해양환경관리법」등과의 연계가 필요하지만 이를 해양수산발전기본법에 포함하여 규정하는 것은 법체계상 바람직하지 않다는 점에서 한계가 있다.

2) 「해양공간관리 및 계획에 관한 법률」을 제정하는 방안

「해양수산발전기본법」이 가지고 있는 한계를 극복하면서 해양공간 계획을 체계적으로 제도화하기 위해서는 「해양공간관리 및 계획에 관한 법률」(가칭)과 같은 새로운 입법이 필요하다. 이러한 새로운 입법을 통해서 종전의 ‘해양환경’, ‘해양생태계’ 관리를 벗어나서 통합적인 해양관리가 비로소 가능해질 것이기 때문이다.

그러나 입법현실을 고려했을 때 새로운 법률을 제정하기 위해서는 여러 가지 어려움이 따를 것이 예상된다. 우선, 다른 관련 법령, 예를 들어 「연안관리법」, 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」, 「해양환경관리법」등 해양수산부 소관의 법제도에서 산발적으로 규정하고 있는 해양공간관리수단과 「해양공간관리 및 계획에 관한 법률」에서 규정하고자 하는 해양공간관리수단이 중복되기 때문에 이를 새로운 법령체제로 통합하여야 하는데 그렇게 되면 개별법령이 추구하고자 하는 목적을 달성하는데 요청되는 정책수단이 한정되기 때문이다. 현실적으로는 공간관리수단의 통합이 아니라 연계를 통해서 해양이용행위에 대한 인허가나 면허제도가 해양공간계획의 범위 내에서 이루어지도록 하는 규정체계를 갖추도록 하는 방안이 고려될 수 있다.

다음으로 해양수산부 소관 법령 이외에 다른 행정기관이 소관하는 법령과의 관계이다. 환경부, 산업통상자원부, 국토교통부 등 다른 행정기관이 소관하는 법령 가운데 해양에 영향을 미칠 수 있는 행위 등에 대해서는 해역이용협의제도 등을 통해서 해양공간계획의 실효성을 확보할 수 있을 것이다. 그럼에도 현실적으로는 부처간 입법을 둘러싼 이견으로 입법 추진 자체가 어려울 수도 있다는 문제가 있다.

3) 소 결

법제도적 논리와 현실적인 문제 양 자를 고려했을 때 「해양수산발전기본법」의 일부 개정을 통해서 해양공간계획을 제도화하는 방안이 우선 고려될 수 있다. 앞에서 보았듯이 완전한 형태의 해양공간계획 제도를 구축하기 위해서는 새로운 입법이 필요하다. 그럼에도 현실적인 문제점을 고려했을 때 해양수산분야의 기본적인 이념과 원칙, 정책방향을 선언하고 있는 「해양수산발전기본법」에 해양공간관리제도의 하나인 해양공간계획 수립의 근거와 절차, 법적 효력 등에 대한 규정 체계를 도입함으로써 해양공간계획을 수립·시행하고 그 사회경제적 편익을 입증함으로써 국민적 공감대를 형성하는 것이 입법전략상 바람직할 것으로 판단된다. 새로운 법률의 제정은 중장기적인 관점에서 국민적공감대가 형성되는 과정에서 추진하는 것이 보다 전략적일 것이다.

제 5 장 결 론

해양공간계획은 해양생태계가 가지는 중요성에 비추어 해양의 이용 및 개발이 증가함에 따른 해양생태계의 보전과 해양의 이용 및 개발 간의 조화를 이루기 위해서 통합적 해양관리제도로서 국제적으로 도입되어 시행되고 있다.

해양공간계획의 유형은 국가별 상황에 따라 다르지만, 대부분 해양공간계획의 수립 및 운영과정에 이해관계자의 참여를 보장하고 있고, 해양의 보전과 이용간의 균형을 이룸으로써 지속가능한 개발을 위한 의사결정과정으로 활용되고 있다.

이에 비해서 우리나라와 일본은 관련 법제도가 복잡하게 얽혀있고, 동일 사항에 대해 여러 가지 법령이 중첩되어 있거나 대상이 일치하지 않는 등 이를 통합적으로 관리하기에 곤란한 문제점을 안고 있다.

특히 우리나라의 연안, 해양환경, 해양생태계 등에 관한 법령체계와 항만법, 수산업법, 해상교통에 관한 법제 등 해양의 이용에 관한 법령체계를 ‘해양공간계획’체계에 통섭하기에는 해결해야 할 과제들이 많다.

이러한 과제들을 해결하기 위해서는 (가칭)「해양공간관리 및 계획에 관한 법률」과 같은 새로운 법률을 제정하는 것이 바람직하나, 이 또한 해양수산부내의 항만·수산 등 관련 법령과 계획체계의 통합 내지 연계를 확보하기가 어렵고, 다른 기관이 보유하는 해양 관련 법령과의 연계 확보 곤란 등 난제가 많이 있다.

현실적인 문제점을 고려했을 때 「해양수산발전기본법」을 개정하여 해양공간계획의 수립근거, 절차와 이해관계자의 참여 보장 등 핵심적인 요소만을 제도화하고, 해양공간계획을 통한 해양관리의 편익을 입증함으로써 향후 국민적 공감대와 새로운 법률의 제정을 준비하는 것이 바람직하다는 결론에 이르렀다.

본 연구는 해양공간계획의 제도화를 목적으로 한 시론적 연구로서 다루지 못한 과제들이 남아 있다.

우선 “해양공간계획”의 본래적 의미를 담을 수 있는 새로운 용어의 구상이다.

다음으로 “해양공간계획”과 zoning의 관계이다. 해양공간계획에 zoning을 도입하게 되면, 이는 행위규제적 효과를 가지게 된다. 따라서 해양에서 발생하고 있거나 발생할 가능성이 있는 이용행위에 대한 조사와 예측이 전제되어 있어야 zoning이 실효적으로 작동할 수 있다. 이에 대한 준비가 필요할 것으로 생각된다.

마지막으로 통합적 해양공간관리를 위한 해양공간계획 이외의 다른 정책수단에 대한 검토이다. 해양공간계획 자체만으로 통합적 해양공간관리가 가능할지는 의문이다. 미국이나 영국의 사례와 같이 육상계획과의 연계와 이에 대한 보완으로서 해양공간계획을 위치지운다면, 단일 법안으로 해양공간계획을 구성하는 것에 대해서는 신중할 필요가 있다고 생각된다.

참 고 문 헌

김남철, 행정법강론, 박영사(2014)

최희정의, 해양자원의 최적이용을 위한 해양공간계획 수립 연구-해양
공간계획 체계 정비방향을 중심으로-, 해양수산개발연구원(2011.12)

森田倫子, わが国の海域利用調整の現状と英米における海洋空間計画の
策定, 調報告書 海洋開発をめぐる諸相

(http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8111671_po_20120505.pdf?contentNo=1), (2015.10.15. 접속)

http://www.unesco-ioc-marinesp.be/marine_spatial_planning_msp?PHPSESSID=fagt18q52g3ftj1ogtvgu8b33(2015.10.25. 접속)

Final Recommendations of the Interagency Ocean Policy Task Force,
http://www.whitehouse.gov/files/documents/OPTF_FinalRecs.pdf
(2015.10.20 접속)

<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/executive-order-stewardship-ocean-our-coasts-and-great-lakes>(2015.10.15. 접속)

<http://marinecadastre.gov/>(2015.10.20 접속)

http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/23/pdfs/ukpga_20090023_en.pdf
(2015.10.15. 접속)

<https://www.gov.uk/government/collections/marine-planning-in-england>
(2015.10.15. 접속)

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/325688/marine_plan_areas.pdf(2015.10.15. 접속)

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/kihonkeikaku/130426kihonkeikaku.pdf>